

Wanda Wójtowicz

PODSTAWOWE KIERUNKI ZMIAN
W POLSKIM PRAWIE DEWIZOWYM

Wprowadzeniu w życie założeń reformy gospodarczej towarzyszyły zmiany w zakresie prawa dewizowego. Zmiany te miały — w intencji ustawodawcy — prowadzić do poprawy bilansu płatniczego państwa, oczywiście przy zachowaniu monopolu handlu zagranicznego i państwowego monopolu dewizowego.

Obowiązująca od ponad dwóch lat nowa polska ustawa dewizowa¹ zakończyła ponad 30-letni okres kształtowania się generalnych założeń polskiego ustawodawstwa dewizowego w warunkach gospodarki socjalistycznej. Poprzednia ustawa dewizowa obowiązująca od 1952 roku² regulowała tylko podstawowe kwestie z zakresu prawa dewizowego i czyniła to w sposób bardzo ramowy. Ta cecha poprzedniej ustawy, będąca jej główną wadą, a jednocześnie w ówczesnych warunkach także zaletą — pozwoliła na przetrwanie ustawy (przy zmieniających się warunkach politycznych, gospodarczych i społecznych) przez ponad 30 lat. O rzeczywistym charakterze, treści i rygorach polskiego prawa dewizowego decydowała jednak nie tyle sama ustawa, co akty prawne niższego rzędu, wydawane na jej podstawie. To z kolei powodowało małą stabilność przepisów dewizowych, duże ich zróżnicowanie, a często nawet sprzeczności, a także niewielką znajomość prawa dewizowego w społeczeństwie, zwłaszcza, że duża część przepisów dewizowych nie była publikowana.

Niezależnie od wskazanych wad, niewątpliwą zaletą poprzedniej ustawy było:

1) wprowadzenie ustawodawstwa dewizowego jako stałego elementu naszego systemu prawnego w przeciwieństwie do ustaw i dekretów

¹ Ustawa z dnia 22 XI 1983 r., *Prawo dewizowe*, Dz. U. nr 63, poz. 208, weszła w życie 31 III 1984 r.

² Ustawa z dnia 28 III 1952 r., Dz. U. nr 21, poz. 133.

dewizowych z okresu międzywojennego, które miały wyraźnie charakter epizodyczny i okresowy³,

2) określenie w jednoznaczny sposób podstawowych pojęć prawa dewizowego, takich jak: wartości dewizowe, obrót wartościami dewizowymi, cudzoziemiec i krajowiec dewizowy. Zakres i znaczenie tych pojęć, ustalone w prawie dewizowym, obowiązywały we wszystkich innych działach prawa,

3) uwzględnienie w ustawie dewizowej przepisów dotyczących podmiotów realizujących plany gospodarcze i całościowe, odrębne uregulowanie sytuacji dewizowej tych podmiotów.

Dzięki takiej konstrukcji polska ustawa dewizowa stała się pierwszym w europejskich krajach socjalistycznych⁴ aktem prawnym regulującym, wprowadzie ogólnikowo, ale całościowo podstawowe kwestie z zakresu gospodarki dewizowej, a tym samym nie tylko aktem prawnym o charakterze reglamentacyjnym.

Aktualna sytuacja polityczna, społeczna, a zwłaszcza gospodarcza, związana z reformą gospodarczą, wymagała jednak nowego ustawowego i całościowego, a przy tym bardziej konkretnego uregulowania polskiego prawa dewizowego. Dotychczasowy kształt tego działu prawa, przy szczupłej, lakonicznej ustawie i bardzo rozbudowanych przepisach wykonawczych, nie odpowiadał tej nowej sytuacji, w której znacznie wzrosły i rozwinęły się różne formy obrotu dewizowego, zarówno gospodarczego, jak i pozagospodarczego, planowego i nie wynikającego z planów.

Podstawowy cel nowego prawa dewizowego, jakim jest poprawa bilansu płatniczego państwa powinna realizować już sama ustawa dewizowa w drodze wyczerpującego uregulowania w niej „wszystkich dziedzin mających istotne znaczenie dla dopływu do gospodarki narodowej środków dewizowych oraz dla racjonalnego gospodarowania nimi”⁵.

Podstawowe zmiany w nowej ustawie dewizowej w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, dadzą się sprowadzić do 6 kwestii:

1) rezygnacji z jednej strony z tych ograniczeń dewizowych, które *de facto* nie były już od lat respektowane (na podstawie przepisów niższego rzędu), jak też z tych, które wynikają obecnie z innych prze-

³ Por. uwagi J. Harasimowicza, *Rozwój prawa dewizowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 12, s. 811—822.

⁴ Aktualnie obowiązujące ustawodawstwa dewizowe w poszczególnych państwach socjalistycznych albo wcale nie regulują kwestii związanych z działalnością uspołecznionych podmiotów gospodarczych (Bułgaria, ZSRR), albo są to regulacje znacznie późniejsze (Czechosłowacja, Węgry, NRD).

⁵ *Uzasadnienie do projektu prawa dewizowego*, druk sejmowy 357, VIII kadencja, Warszawa, 1 VIII 1983 r.

pisów (np. z prawa celnego), a z drugiej strony — wprowadzenie do ustawy tych ograniczeń, które dotychczas obowiązywały jedynie w oparciu o przepisy niższego rzędu.

2) rezygnacji ze specjalnego, odrębnego traktowania podmiotów realizujących plany gospodarcze,

3) wprowadzenia zmian w nazewnictwie podstawowych pojęć dewizowych, a w pewnym stopniu także w ich treści,

4) wprowadzenie zaskarżalności decyzji w przedmiocie udzielania zezwoleń dewizowych,

5) odrębnego formalnie (tzn. w osobnym rozdziale 4) uregulowania takich ograniczeń dewizowych, które dotyczą mienia nie będącego wartością dewizową oraz czynności nie stanowiących obrotu dewizowego,

6) zmiany całej konstrukcji ustawy dewizowej, z konstrukcji negatywnej (nie wolno dokonywać czynności dewizowych bez zezwolenia) na pozytywną (wolno dokonywać czynności dewizowe, przy czym dla dokonania niektórych z nich potrzebne jest zezwolenie dewizowe).

Wskazane podstawowe zmiany w aktualnie obowiązującym polskim prawie dewizowym mogą być różnie oceniane.

Niewątpliwie słuszną rzeczą jest usunięcie z ustawy dewizowej wszystkich tych ograniczeń dewizowych, które już od lat nie były stosowane. Dotyczy to przede wszystkim zakazu posiadania wartości dewizowych. Zakaz ten nie obowiązywał już wprawdzie od dwudziestu paru lat (na podstawie przepisu niższej rangi)⁶, ale był utrzymywany w tekście poprzedniej ustawy⁷. Zachowanie zakazu w tekście ustawy — mimo że był to przepis martwy — mogło sugerować, iż może być on w każdej chwili przywrócony bez konieczności zmiany tejże ustawy (a więc także na podstawie przepisów niższego rzędu). Obecna ustawa podniosła do rangi przepisu ustawowego możliwość posiadania w kraju przez krajowe osoby fizyczne wartości dewizowych⁸, a także posiadania przez takie osoby rachunków walutowych w polskich bankach⁹.

Warto podkreślić, iż na posiadanie wartości dewizowych w kraju

⁶ Zniesiony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 6 XI 1956 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykonania ustawy dewizowej, Dz. U. nr 50, poz. 233.

⁷ Art. 20 poprzedniej ustawy dewizowej z 1952 r.

⁸ Art. 10 prawa dewizowego; przepis ten może budzić pewne wątpliwości, gdyż sugeruje a contrario, że posiadanie wartości dewizowych za granicą wymaga zezwolenia. Jeśli tak, to taki zakaz powinien znajdować się w samej ustawie.

⁹ Art. 12 prawa dewizowego. Odpowiednie uprawnienia dla osób zagranicznych są określone w art. 15 i 16.

lub za granicą przez krajowe podmioty, nie będące osobami fizycznymi, nadal trzeba uzyskiwać zezwolenie¹⁰.

Podobnie usunięto z ustawy te ograniczenia, które są obecnie stosowane na podstawie innych aktów prawnych. Odnosi się to głównie do wywozu i przywozu wyrobów z metali i kamieni szlachetnych. Kwestie te są obecnie regulowane przez prawo celne¹¹, a nie przez prawo dewizowe.

Wprowadzenie do ustawy ograniczeń dewizowych, wynikających poprzednio z przepisów niższego rzędu, dotyczy nałożenia na osoby zagraniczne ustawowego obowiązku wymiany walut obcych na pokrycie kosztów pobytu tych osób w kraju oraz szczegółowego uregulowania innych obowiązków i uprawnień dewizowych takich osób w czasie ich pobytu w kraju¹².

Obowiązek wymiany walut na pokrycie kosztów pobytu w kraju dotyczy obecnie także obywateli polskich legitymujących się paszportami konsularnymi. Osoby te są wprawdzie zamieszkałe za granicą, ale ich związek z krajem, głównie o charakterze powiązań rodzinnych jest na tyle silny i istotny, iż nakładanie na tę grupę osób obowiązku wymiany walut na koszty pobytu wydaje się co najmniej kontrowersyjne¹³.

Druga zmiana dotyczy rezygnacji w nowej ustawie dewizowej ze specjalnego i odrębnego traktowania podmiotów realizujących plany gospodarcze. Podmioty te były dotychczas poddane trójszczeblowej kontroli dewizowej. Zmiana taka wynika z jednej strony z przeświadczenia, że inne — pozadewizowe — mechanizmy kontrolne wobec tych podmiotów są wystarczające, aby zapewnić takie dokonywanie obrotów dewizowych, aby były one zgodne z obowiązującymi planami. Z drugiej strony odrębne dewizowe przepisy kontrolne ograniczałyby samodzielność przedsiębiorstw państwowych wprowadzaną — z większym lub mniejszym skutkiem — w ramach reformy gospodarczej.

Jednocześnie uwzględniono w ustawie nowe sytuacje wynikające z rozwoju współpracy z zagranicą, zarówno gospodarczej, jak i zagospodarczej. Dotyczą one tworzenia przez osoby krajowe wspólnie

¹⁰ Art. 10 prawa dewizowego.

¹¹ Ustawa z dnia 26 III 1975 r., *Prawo celne*, Dz. U. 1984, nr 57, poz. 290 (tekst jednolity).

¹² Art. 14 prawa dewizowego.

¹³ Na różnorodne, a ujemne konsekwencje obciążenia tej grupy obywateli polskich obowiązkiem wymiany walut, zwrócił uwagę w przemówieniu sejmowym poseł E. Osmańczyk, „*Diariusz Sejmowy*” 1983, nr 11, s. 33—34, podkreślając m. in., iż obowiązek ten znacznie zmniejszy liczbę obywateli polskich odwiedzających kraj, a tym samym — w konsekwencji — zmniejszy, a nie zwiększy wpływy dewizowe.

z zagranicznymi spółek lub przedsiębiorstw z udziałem kapitału obcego oraz zawieraniu przez takie osoby umów ustalających finansowe zasady współpracy lub kooperacji. W obu wypadkach konieczne jest uzyskanie zgody odpowiednich organów¹⁴. W przypadku tworzenia spółek lub przedsiębiorstw oraz zawierania umów w zakresie handlu zagranicznego lub usług z nim związanych¹⁵, zgody udziela minister handlu zagranicznego w porozumieniu z ministrem finansów, w pozostałych przypadkach — właściwy organ w porozumieniu z ministrem finansów.

Kolejna zmiana dotyczy terminologii dewizowej. Używane w poprzedniej ustawie pojęcia „krajowca dewizowego” i „cudzoziemca dewizowego” zastąpiono w nowej pojęciami „osoby krajowej” i „osoby zagranicznej”. Zarówno poprzednie określenia, jak i nowo wprowadzone nie wiążą statusu podmiotu prawa dewizowego z kwestią obywatelstwa. Wprowadzona zmiana o charakterze formalnym nie wydaje się najszcześliwsza. Dotychczasowe nazwy „cudzoziemiec dewizowy” i „krajowiec dewizowy” nie były wprawdzie pozbawione wad¹⁶, ale używane w naszym systemie prawnym (a więc nie tylko w prawie dewizowym) przez ponad 30 lat, w pewien sposób ugruntowały się w świadomości prawnej społeczeństwa. Zastępowanie tych nazw nowymi miałyby tylko sens wówczas, gdyby nowe określenia nie budziły dalszych zastrzeżeń. Natomiast określenie „osoba zagraniczna” i „osoba krajowa” mogą sugerować, iż chodzi tu tylko o takie podmioty, które są osobami bądź fizycznymi, bądź prawnymi, podczas gdy oba pojęcia odnoszą się także do podmiotów (instytucji, organizacji, spółek itp.), nie mających osobowości prawnej. Skoro w prawie dewizowym zdecydowano się na wprowadzenie nowego nazewnictwa, to wydaje się, iż właściwsze byłyby określenia „podmioty krajowe”

¹⁴ Art. 19 prawa dewizowego.

¹⁵ W wypadku zawierania umów zgoda nie jest wymagana wówczas, gdy zasady finansowe współpracy lub kooperacji zostały wcześniej określone w zezwoleniu ogólnym ministra handlu zagranicznego.

¹⁶ *Uzasadnienie do projektu prawa dewizowego* (druk sejmowy nr 357, s. 5), wskazuje jako przyczynę zmian w nazewnictwie krytykę dotychczasowych określeń i podkreśla, że nowe określenia „obok naturalnego brzmienia, w sposób wyraźniejszy wskazują, że oznaczają nie tylko osoby fizyczne, na które wskazuje brzmienie dotychczasowych określeń, lecz również osoby prawne”. Tego rodzaju uzasadnienie nie wydaje się dostatecznie przekonujące. Wprawdzie określenie „cudzoziemiec” w myśl art. 1 ustawy o cudzoziemcach z 29 III 1963 r. (Dz. U. nr 15, poz. 77) oznacza osobę fizyczną nie mającą polskiego obywatelstwa, ale określenie „krajowiec” już takiego ustawowego znaczenia nie ma. Wyposażenie dotychczasowych określeń „cudzoziemca” i „krajowca” w przymiotnik „dewizowy” sugerowało, że nie chodzi o kwestię obywatelstwa, a tym samym — choć pośrednio — że określenia te nie dotyczą tylko osób fizycznych.

i „podmioty zagraniczne”. Określenia te wskazywałyby wyraźniej, że chodzi zarówno o osoby fizyczne i prawne, jak i takie instytucje, organizacje itp., które osobowości prawnej nie posiadają. Unikniętoby tym samym nieścisłości i niekonsekwencji określeń „osoby krajowe” i „osoby zagraniczne”.

Określenia „osoby krajowe” i „osoby zagraniczne” różnią się od dotychczasowych analogicznych określeń „krajowca dewizowego” i „cudzoziemca dewizowego” nie tylko nazwą, ale i zakresem pojęciowym. Do „osób zagranicznych”, oprócz tych podmiotów, które były i poprzednio „cudzoziemcami dewizowymi” (osoby fizyczne zamieszkałe na stałe za granicą, osoby prawne i podmioty nie mające osobowości prawnej z siedzibą za granicą, oddziały polskich osób prawnych i podmiotów nie mających osobowości prawnej z siedzibą za granicą oraz obce przedstawicielstwa dyplomatyczne i inne korzystające z prawa zakrajowości)¹⁷ zalicza się obecnie:

— międzynarodowe organizacje i instytucje oraz ich oddziały i przedstawicielstwa¹⁸,

— mające siedzibę w kraju, a nie prowadzące działalności gospodarczej oddziały i przedstawicielstwa zagranicznych osób prawnych i podmiotów nie posiadających osobowości prawnej.

Obie te grupy osób zagranicznych nie miały odpowiednika w dotychczasowej ustawie. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w obu przypadkach chodzi o podmioty nie objęte immunitetami dyplomatycznymi, a tym samym podlegające krajowej jurysdykcji. Dla uzasadnienia takiego rozwiązania podkreśla się gospodarcze powiązanie takich podmiotów z zagranicą i brak takich powiązań z gospodarką krajową¹⁹.

Zrezygnowano natomiast z wyraźnego zaklasyfikowania do grupy osób zagranicznych pracowników obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych oraz członków ich rodzin²⁰. Obecna pozycja tych osób fizycznych nie jest jednak jednoznaczna. Mogą się bowiem

¹⁷ W tym wypadku różnice sformułowań w obecnej i poprzedniej ustawie (por. art. 3 pkt 7 prawa dewizowego i art. 6 ustęp 1 pkt 4 ustawy dewizowej z 1952 r.) mają charakter czysto redakcyjny. W poprzedniej ustawie była mowa o takich przedstawicielstwach, które korzystały z „prawa zakrajowości”, w obecnej zaś — o takich, które korzystają z „immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych”.

¹⁸ Chodzi tutaj o organizacje nie posiadające przywilejów dyplomatycznych, a mające siedzibę w Polsce, gdyż takie, które mają siedzibę za granicą są już osobami zagranicznymi z innego tytułu.

¹⁹ Por. *Uzasadnienie do projektu*, s. 5—6.

²⁰ Por. art. 6 ustęp 1 pkt 5 poprzedniej ustawy dewizowej, który nadawał status cudzoziemców dewizowych takim pracownikom obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych i członkom ich rodzin, których zamieszkanie w Polsce wynikało z pełnionej funkcji.

rodzić wątpliwości na tle wskazania ich miejsca zamieszkania, zwłaszcza, że i od strony gospodarczej (a takie kryterium rozróżnienia przyjęto jako pomocnicze w obecnej ustawie) są to osoby powiązane z zagranicą. Wprawdzie prawo dewizowe nadaje ministrowi finansów uprawnienia do rozstrzygania wątpliwości w kwestii statusu dewizowego poszczególnych podmiotów²¹, ale wydaje się, że status tej grupy osób fizycznych powinien być określony w samej ustawie.

Zasadniczej zmianie — przynajmniej formalnej — uległa redakcja przepisu dotyczącego określenia „osób krajowych”. W poprzedniej ustawie dewizowej określenie krajowca dewizowego wynikało z definicji negatywnej — był nim każdy podmiot, który nie kwalifikował się do grupy cudzoziemców dewizowych²². Obecnie osoby krajowe zostały określone przez taksatywne wskazanie podmiotów, zakwalifikowanych do tej grupy. Ta — pozornie tylko formalna — zmiana może mieć jednak pewne skutki merytoryczne wówczas, gdy jakiś podmiot nie mieści się ani w grupie osób zagranicznych (taksatywnie wskazanych) ani krajowych²³. Tego typu wątpliwości mogą np. powstać w odniesieniu do statusu dewizowego cudzoziemca faktycznie zamieszkałego w kraju, ale nie posiadającego zgody właściwych polskich organów państwowych na takie zamieszkanie (np. oczekującego na wydanie decyzji).

Prawo dewizowe do grupy osób krajowych zalicza — ogólnie biorąc — te podmioty, które gospodarczo są powiązane z krajem. Są nimi²⁴:

- 1) osoby fizyczne mające w Polsce miejsce zamieszkania²⁵,
- 2) osoby prawne (i ich oddziały), a także podmioty nie mające osobowości prawnej z siedzibą w kraju,
- 3) mające w kraju siedzibę oddziały i przedstawicielstwa zagranicznych osób prawnych wówczas, gdy prowadzą w kraju działalność zarobkową,
- 4) przedstawicielstwa osób zagranicznych prowadzące w kraju działalność gospodarczą,

²¹ Art. 4 pkt 7 prawa dewizowego.

²² Por. art. 7 ustawy dewizowej z 1952 r.

²³ Oczywiście w takiej sytuacji o statusie dewizowym podmiotu rozstrzyga minister finansów. Ustalenie statusu takiego podmiotu może być niezbędne np. dla ustalenia jego uprawnień lub obowiązków dewizowych, albo ewentualnej odpowiedzialności za dokonanie czynności, która to czynność zależnie od statusu dewizowego podmiotu dokonującego jej może stanowić przestępstwo dewizowe, albo takim przestępstwem nie być.

²⁴ Art. 2 prawa dewizowego.

²⁵ Przy czym cudzoziemcy wówczas, gdy mają zgodę właściwych polskich organów na takie zamieszkanie.

5) polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, konsularne i inne korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych.

Katalog osób krajowych w porównaniu do dotychczasowego zakresu pojęcia krajowców dewizowych wzbogacił się o polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne. Na podstawie poprzedniej ustawy należało uważać je za cudzoziemców dewizowych (jako podmiot mający siedzibę za granicą), obecnie są traktowane jako osoby krajowe. Aktualne rozwiązanie należy uznać za właściwsze — bardziej logiczne i konsekwentne. Skoro obce przedstawicielstwa w Polsce są osobami zagranicznymi, to polskie za granicą powinny być osobami krajowymi. Ponadto takie polskie placówki są przecież gospodarczo powiązane z krajem, a to kryterium jest istotne w nowym prawie dewizowym.

Bez zmian w nowej ustawie pozostały nazwy „wartości dewizowych”. Tak jak dotychczas można mówić o wartościach dewizowych bezwzględnych i względnych.

Do grupy wartości dewizowych *bezwzględnych* zalicza się obecnie (tak jak i dotychczas)²⁶:

- zagraniczne znaki pieniężne, dla określenia których używa się obecnie nazwy „waluty obce”,
- zagraniczne dokumenty płatnicze i zagraniczne papiery wartościowe,
- złoto i platynę z wyjątkiem wyrobów użytkowych zwyczajowo wyrabianych z tych kruszców.

Zmianom uległy jedynie szczegółowe sformułowania. Niektóre z nich mają charakter zmian czysto formalnych bądź redakcyjnych, inne — uściślających, jeszcze inne — niewielkich zmian merytorycznych.

Do zmian redakcyjnych należy zastąpienie dotychczasowego określenia „zagraniczne znaki pieniężne” — określeniem „waluty obce” wraz z ustawowym wskazaniem znaczenia tego terminu.

Uściślającą zmianę stanowi wskazanie w ustawie, w jakiej postaci złoto i platyna uważane są za wartości dewizowe. Tego rodzaju wskazówki były dotychczas zawarte w przepisach wykonawczych²⁷.

Wreszcie zmiany merytoryczne odnoszą się do nieco odmiennego określenia zagranicznych papierów wartościowych. Poprzednia ustawa uznawała za bezwzględne wartości dewizowe takie papiery wartościowe

²⁶ Art. 6 ust. 1 prawa dewizowego w porównaniu z art. 2 ustawy dewizowej z 1952 r.

²⁷ § 3 rozporządzenia ministra finansów z dnia 15 IV 1952 r. w sprawie wykonania ustawy dewizowej, Dz. U. nr 21, poz. 137 z późniejszymi zmianami.

we, które były emitowane lub wystawione za granicą (a więc bez względu na rodzaj waluty i konsekwentnie — nawet wówczas, gdyby opiewały na walutę polską), podczas gdy według aktualnej ustawy za takie wartości uznaje się papiery wartościowe, które są emitowane lub wystawiane w walutach obcych (a tym samym bez względu na miejsce wystawienia). Nowe ujęcie wydaje się bardziej właściwe, gdyż istotniejsze znaczenie dla uznania konkretnych wartości za dewizowe ma rodzaj waluty, na jaką opiewają niż miejsce ich wystawienia bądź emitowania. Poza tym, skoro takie kryterium jest brane pod uwagę przy określaniu dokumentów płatniczych za zagraniczne, to konsekwentnie powinno się ono odnosić także do zagranicznych papierów wartościowych²⁸.

Wartościami dewizowymi względnymi są obecnie, podobnie jak i dotychczas²⁹: waluta polska oraz krajowe dokumenty płatnicze i papiery wartościowe. Stają się one dewizowymi wartościami wówczas, gdy są przedmiotem lub środkiem płatniczym w czynnościach obrotu dewizowego albo są przedmiotem wywozu, przywozu lub przewozu przez granicę.

Wprowadzone w nowym prawie dewizowym zmiany dotyczące względnych wartości dewizowych mają podobny charakter, jak zmiany odnoszące się do wartości bezwzględnych, a więc: w zakresie nazewnictwa, uściślające i merytoryczne.

W zakresie terminologii zamiast dotychczasowego określenia „krajowe znaki pieniężne” używa się obecnie określenia „waluta polska” (z ustawowym wskazaniem znaczenia tego terminu), co nie powoduje jednak zmian merytorycznych.

Uściśleniu uległo określenie dwóch sytuacji, w których polska waluta oraz polskie dokumenty płatnicze i papiery wartościowe są traktowane jako wartości dewizowe.

Pierwsza sytuacja dotyczy posługiwania się takimi wartościami jako środkiem płatniczym lub przedmiotem w obrotach dokonywanych:

- z osobami zagranicznymi,
- między tymi osobami,
- na zlecenie osób zagranicznych,
- na ich rzecz nawet bez zlecenia.

²⁸ Warto podkreślić, iż obie ustawy wymieniają konkretne rodzaje dokumentów płatniczych i papierów wartościowych uznawanych za wartości dewizowe. Jednak zarówno w art. 2 pkt 1 i 3 ustawy dewizowej z 1952 r., jak i art. 6 ustęp 1 pkt 2 i 3 prawa dewizowego pozwalają na uznanie, że wartościami dewizowymi mogą być także inne rodzaje dokumentów płatniczych i papierów wartościowych. Potwierdza to zresztą ustęp 3 tegoż art. 6 prawa dewizowego.

²⁹ Art. 6 ust. 2 prawa dewizowego.

Żadna z tych możliwości nie jest wprowadzie nowością, ale uściśla dotychczasowe sformułowanie i usuwa ewentualne wątpliwości, które mogły powstawać na jego gruncie³⁰.

Druga sytuacja odnosi się — tak jak dotychczas — do wywozu wartości za granicę, ich przywozu do kraju z zagranicy lub przewozu przez terytorium PRL.

Zmiany merytoryczne dotyczą kryterium uznania papierów wartościowych za krajowe, a więc takie, które mogą stać się wartościami dewizowymi. Obecnie są to papiery emitowane lub wystawione w walucie polskiej, podczas gdy dotychczasowa ustawa jako kryterium uznania takich papierów za krajowe przyjmowała emitowanie lub wystawianie ich w kraju (tym samym bez względu na rodzaj waluty).

Zmiana w zakresie nazewnictwa dotyczy także zastąpienia pojęcia „obrotu wartościami dewizowymi” terminem „obróć dewizowy”. Zmiana ta ma charakter głównie formalny, chociaż sformułowania dotyczące poszczególnych czynności stanowiących obrót nie są identyczne.

Obrotem dewizowym — tak jak dotychczas — są³¹:

— czynności związane z przeniesieniem własności lub posiadania wartości dewizowych wynikające tak z umów, jak i z innych tytułów niż umowy,

— wywóz, przywóz i przewóz wartości dewizowych przez granicę PRL.

Obecna redakcja odpowiedniego przepisu prawa dewizowego (art. 7) jest być może wyczerpująca, ale niezbyt przejrzysta. Przepis ten sugeruje, iż można wyróżnić tak jakby podstawowe czynności obrotu (ustęp 1) i szczególne formy obrotu (wymienione w ustępie 2)³².

Istotną i cenną zmianę w polskim ustawodawstwie dewizowym stanowi wprowadzenie **zaskarżalności** decyzji dewizowych. Przewidziana poprzednio jednoinstancyjność postępowania w sprawach o udzielenie zezwoleń dewizowych, brak wymogu uzasadniania decyzji od-

³⁰ Art. 3 ustawy dewizowej z 1952 r. stanowił, że krajowe środki płatnicze (w tym i dokumenty płatnicze) oraz papiery wartościowe stają się wartościami dewizowymi, gdy „stanowią przedmiot lub środek obrotów z cudzoziemcami dewizowymi”, a ewentualne wątpliwości miał usuwać art. 28 tejże ustawy, który określał szczególne przypadki obrotu.

³¹ Art. 7 ustęp 1 prawa dewizowego w porównaniu do art. 4 ustawy dewizowej z 1952 r.

³² Zresztą sformułowanie ustępu 1 art. 7 prawa dewizowego nie jest najwłaściwsze, a dokonany w nim podział czynności nie jest oparty na jednolitym kryterium. Czynności wymienione w pkt 2 mieszczą się już w pkt 1, a treść tegoż pkt 1 także nie jest przejrzysta — sugeruje bowiem, iż płatność środkami stanowiącymi wartości dewizowe jest czymś innym niż przeniesienie własności wartości dewizowych.

mownych były powszechnie krytykowane jako niezgodne z zasadami kodeksu postępowania administracyjnego i dające duże możliwości różnego rodzaju nadużyć. Zaskarżalność decyzji odnosi się obecnie także do rozstrzygnięć ministra finansów dotyczących wątpliwości na tle statusu dewizowego podmiotów³³.

Kolejna zmiana w nowym prawie dewizowym dotyczy **odrębnego** (w osobnym rozdziale)³⁴ ujęcia ograniczeń dewizowych w stosunku do **mienia** i czynności nie stanowiących obrotu dewizowego. Zmiana taka ma oczywiście charakter w pewnym stopniu porządkujący, ale została spowodowana — jak się wydaje — chęcią podkreślenia, że tego rodzaju ograniczenia przekraczają ramy tradycyjnie rozumianej reglamentacji dewizowej, są jakby „sztucznym” rozszerzeniem tej reglamentacji na obszary, które bezpośrednio nie dotyczą ani wartości dewizowych, ani obrotu dewizowego. Uzasadnienia dla takiego rozszerzenia przedmiotowego zakresu prawa dewizowego można doszukiwać się w fakcie, iż posiadanie mienia i dysponowanie nim w konkretnych sytuacjach pośrednio lub bezpośrednio doprowadzić może do obrotu dewizowego, a w interesie naszego państwa jest zachowanie kontroli nad takim obrotem.

Nadal więc zachowano obowiązek zgłaszania mienia znajdującego się za granicą, a należącego do osób krajowych oraz mienia położonego w kraju, a należącego do osób zagranicznych. Zgłoszeniu podlega także utrata mienia. Utrzymano też w nowej ustawie obowiązek uzyskiwania zezwoleń dewizowych na rozporządzanie mieniem posiadanym za granicą przez osoby krajowe.

Kontrowersyjne wydaje się jednak — przy ogólnej tendencji do liberalizacji prawa dewizowego — wprowadzenie dwóch nowych, istotnych ograniczeń dotyczących mienia i czynności nie stanowiących obrotu dewizowego. Ograniczenia te dotyczą przyjmowania przez osoby krajowe darowizn mienia nie stanowiącego wartości dewizowych od osób zagranicznych w czasie pobytu tych osób w kraju oraz tzw. „wymiany bezdewizowej”. Wymiana taka jest związana ze świadczeniem wzajemnym rzeczy nie będących wartościami dewizowymi lub usług między osobami krajowymi a zagranicznymi. W obu przypadkach konieczne jest uzyskanie zezwolenia dewizowego. Nowe ograniczenia zostały — jak się wydaje — spowodowane chęcią wzmocnienia ochrony interesu dewizowego, czy szerzej finansowego naszego państwa.

³³ Dwuinstancyjność postępowania dewizowego opiera się o art. 42 prawa dewizowego. W sytuacjach wskazanych w tym przepisie instancję odwoławczą stanowi NSA. Wątpliwości budzi jednak lokalizacja tego przepisu w rozdziale 7 zawierającym przepisy przejściowe i końcowe, co mylnie chyba może sugerować, iż nie ma on charakteru trwałego.

³⁴ Rozdział 4 prawa dewizowego (art. 27—32).

stwa. Z uzasadnienia do projektu prawa dewizowego wynika, że chodziło o zapewnienie równowartości świadczeń bądź unikanie klauzul finansowych przy wymianie bezdewizowej oraz o ograniczenie ukrytych form sprzedaży pod pozorem darowizn. Takie fikcyjne darowizny bowiem uszczuplają dopływ walut obcych do polskich banków od osób zagranicznych w czasie ich pobytu w kraju³⁵.

Wskazane uzasadnienie nie wydaje się przekonujące, a sens wprowadzenia obu nowych ograniczeń co najmniej wątpliwy. Sprzeciw budzi przede wszystkim konieczność uzyskiwania zezwoleń na przyjmowanie darowizn przez osoby krajowe od osób zagranicznych. Zdarzająca się fikcyjność darowizn, będąca w istocie sprzedażą, nie wydaje się jednak zjawiskiem masowym, a przy wprowadzeniu obowiązkowej wymiany walut obcych na koszty pobytu osoby zagranicznej w kraju nie może stanowić dostatecznego argumentu, iż darowizny takie zmniejszają dopływ walut obcych do polskich banków dewizowych uzyskiwanych w drodze oficjalnej wymiany. Poza tym ujawnienie faktu przyjęcia darowizny przez osobę krajową (zwłaszcza fizyczną) od osoby zagranicznej jest bardzo trudne. W praktyce trudność taka nie odnosi się jedynie do samochodów, które podlegają rejestracji zanim będą mogły być używane.

Wprowadzenie wymogu uzyskiwania zezwoleń na darowiznę rzeczy nie będących wartościami dewizowymi stało się w dużym stopniu przepisem nieegzekwowanym w praktyce, a tego rodzaju przepisy z prawnego i społecznego punktu widzenia nie są pożądane. Ograniczenia dotyczące darowizn, a także wymiany bezdewizowej rzeczy i usług nie wydają się też uzasadnione w aktualnej sytuacji gospodarczej kraju, przy istnieniu jeszcze wielu braków zaopatrzeniowych. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż w świadomości społeczeństwa wprowadzenie ograniczeń dotyczących darowizn rzeczy nie stanowiących wartości dewizowych, przy braku takich ograniczeń w zakresie darowizn wartości dewizowych jest zjawiskiem zupełnie niezrozumiałym.

Istotną zmianę w nowym prawie dewizowym stanowi wprowadzenie **odmiennej konstrukcji** przepisów dewizowych. O ile poprzednia ustawa miała konstrukcję negatywną, tzn. zabraniała wszystkich czynności dewizowych, chyba że dokonujący ich podmiot uzyskał zezwolenie dewizowe, to nowa ustawa oparta jest na konstrukcji pozytywnej — pozwala na różne czynności dewizowe, przy czym dla ważnego i legalnego ich dokonania czasem wymagane jest uzyskanie zezwolenia dewizowego (ogólnego lub indywidualnego), przy innych zaś żądanych dodatkowych wymagań nie przewiduje się.

³⁵ *Uzasadnienie do projektu...*, s. 11.

Wskazaną zmianę można oceniać tylko jako formalną. Można jednak tej zmianie konstrukcji ustawy przypisać też istotniejsze znaczenie, zwłaszcza, gdy porówna się ogólny kształt polskiej ustawy dewizowej z ustawami pozostałych europejskich państw socjalistycznych. Najogólniej biorąc, te państwa, które w pewnym — większym lub mniejszym — stopniu zliberalizowały swoje ustawodawstwa dewizowe dostosowując je do współczesnych, aktualnych wymagań życia gospodarczego i kontaktów międzynarodowych, nadały im właśnie konstrukcję pozytywną (Węgry, Czechosłowacja), a te które zachowały jeszcze sztywny, formalistyczny i ostry charakter takich ustawodawstw utrzymały negatywną konstrukcję swoich podstawowych dewizowych aktów prawnych.

Omówione kierunki zmian w nowym polskim ustawodawstwie dewizowym mają różny charakter, znaczenie i wagę dla dokonywanych obrotów dewizowych.

Mimo dość długiego okresu przygotowań do wprowadzenia nowego ustawodawstwa dewizowego (projekty nowej ustawy opracowywane były już w latach siedemdziesiątych), nowa ustawa robi wrażenie pośpiesznie przygotowywanego aktu prawnego, często niedopracowanego i nie w pełni przemyślanego, bez uwzględniania ewentualnych konsekwencji, które są wynikiem wprowadzonych zmian. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzenia do ustawy nowych ograniczeń, które dotychczas albo w ogóle nie obowiązywały (darowizna rzeczy, wymiana bezdewizowa), albo obowiązywały na podstawie aktów prawnych niższej rangi, a tym samym w swym założeniu mogły być traktowane jako ograniczenia przejściowe czy wyjątkowe (np. obowiązek wymiany walut na koszty pobytu w kraju). Niewątpliwie przyczyną tych zmian była chęć zwiększenia doraźnych wpływów dewizowych w okresie aktualnych trudności gospodarczych, ale akt prawny o charakterze ustawy powinien zawierać takie rozwiązania, które byłyby aktualne w perspektywie dłuższego czasu i nie wymagały nowych zmian po krótkim okresie obowiązywania ustawy. Pewne wątpliwości mogą też budzić niektóre zmiany w nazewnictwie (osoby krajowe i zagraniczne), gdyż nowa terminologia także nie jest wolna od wad.

Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić zmiany dotyczące dwuin- stancyjności i zaskarżalności decyzji dewizowych w przedmiocie odmowy udzielenia zezwoleń dewizowych, zmiany dotyczące usunięcia nie stosowanych już, a formalnie istniejących w poprzedniej ustawie ograniczeń dewizowych, a także uwzględnienie w ustawie nowych sytuacji gospodarczych wynikających z udziału w naszym życiu gospodarczym przedsiębiorstw zagranicznych. Korzystną też zmianą jest

przyjęcie odmiennej, „pozytywnej” konstrukcji samej ustawy dewizowej, co może budzić nadzieję, że w dalszym rozwoju polskiego prawa dewizowego istniejące jeszcze ograniczenia będą znoszone lub przynajmniej zmniejszy się ich zakres.

Wydaje się, że kwestią wymagającą zdecydowanie jednoznacznego uregulowania jest dopuszczenie (bez konieczności uzyskiwania zezwoleń) obrotu dewizowego w kraju między osobami krajowymi. Dopuszczenie takiego obrotu byłoby logiczną konsekwencją faktu, iż osoby krajowe (fizyczne) mogą bez żadnych ograniczeń posiadać w kraju wartości dewizowe (bez konieczności dokumentowania źródeł ich pochodzenia), mogą przyjmować takie wartości tytułem darowizny od osób zagranicznych, a także przywozić je do kraju. Obrót legalnie nabytymi wartościami dewizowymi przez osoby krajowe o ile dokonywany byłby w kraju i między osobami krajowymi nie naruszałby żadnych finansowych interesów państwa. Obce środki płatnicze pozostawałyby bowiem nadal w kraju i mogłyby być lokowane na rachunkach w krajowych bankach. Jednocześnie zniknęłoby powszechne i nagminne łamanie zakazu obrotu dewizowego wewnątrz kraju. Tego typu przestępstwo dewizowe jest bowiem zjawiskiem masowym i praktycznie — poza nielicznymi wyjątkami — niemożliwym do wykrycia, a w odczuciu społecznym nie jest traktowane jako czyn naganny etycznie. Utrzymywanie zaś zakazów, które w praktyce nie mogą być egzekwowane powoduje w społeczeństwie przekonanie o bezsilności prawa, jego niedostosowaniu do aktualnych potrzeb życia, co nie jest pożądane ani z prawnego, ani społecznego punktu widzenia.

Zakład Prawa Finansowego
Uniwersytet im. M. Curie-Skłodowskiej
Lublin

Wanda Wójtowicz

PRINCIPAL DIRECTIONS OF MODIFICATIONS IN THE POLISH FOREIGN CURRENCY LAW

The paper refers to the principal modifications of the new Polish Foreign Currency Act 1983, valid since 31st March 1984, in comparison with the former legal state. The modifications may be reduced to 6 questions:

1) The abandonment of foreign currency limitations provided by the former Act, which in fact have not been applied for years (what resulted from legal acts of lower rank), e.g. prohibition of possessing foreign currencies and others, which results now from other regulations (e.g. from customs regulations). At the

same time some limitations were introduced to the Foreign Currency Act, which were binding only through regulations of lower rank. They refer e.g. to the duty, now already under the Act, to exchange foreign currency to cover the cost of foreigners' stay in Poland.

2) The abandonment of particular separate treatment of economic subjects. So far, they have been mostly subjects of nationalised sector. In relation to those subjects, foreign currency regulations had only a control character (conformity of foreign currency circulation with binding plans), and not a regulating character.

3) The introduction of modifications in the basic terminology of foreign currency questions. The terms „currency foreigner” and „foreign currency native” have been replaced by „foreign persons” and „native persons”, and the term „foreign currency means transactions” has been replaced by „foreign currency transactions”. At the same time, the contents of foreign currency terms has been partly modified.

4) The introduction of the right of appeal against a decision connected with granting of foreign currency permission, or other decisions dealing with foreign currencies. At present, the system of two instances is obligatory for these matters, according to the code of administrative procedure, and in definite situations a negative decision may be sued in the High Court of Administration.

5) The formally separate regulation (in Chapter 4) of those foreign currency restrictions, that apply to property which is not a foreign currency value, and actions which are not foreign currency transactions. At the same time, two new restrictions have been introduced into the Foreign Currency Law. They apply to acceptance of gifts of property from foreigners during their stay in Poland, and the so-called „non-currency exchange”. In both cases a permission is now required.

6) The reorientation of the whole construction of foreign currency regulation from a negative construction (foreign currency dealings without a permission are prohibited) to a positive construction (foreign currency dealings are allowed, whereas some of them need a permission).